Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3469

11. 01. 96

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und des Paßgesetzes

A. Zielsetzung

Seit dem 1. April 1987 gibt es den maschinenlesbaren, fälschungssicheren Personalausweis, der zentral in der Berliner Bundesdruckerei hergestellt wird. Grundlage für die damalige Entscheidung über die vom Bund vehement geforderte Einführung des fälschungssicheren Personalausweises war, daß die Herstellungskosten der neuen Personalausweise durch die Gebühr in voller Höhe abgedeckt werden sollten. Auf der Grundlage der vom Bund ohne Einschaltung der Länder erstellten Bedarfsberechnung ergab sich zunächst ein Stückpreis von 9,70 DM für die Herstellung des Personalausweises, der von den Gemeinden an die Bundesdruckerei zu entrichten war. Die Gebühr, die die Gemeinden von den Bürgern für die Ausstellung des Ausweises erhalten, wurde entsprechend auf 10 DM bundesgesetzlich festgelegt.

Zum 1. Januar 1988 erhöhte die Bundesdruckerei den Stückpreis von 9,70 DM auf 11,90 DM. Durch die in der Zwischenzeit erfolgte Umwandlung der Bundesdruckerei in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung und die damit einhergehende Mehrwertsteuerpflicht für alle Produkte der Bundesdruckerei verteuerte sich der Stückpreis für die Kommunen auf 13,69 DM. Das Bundesverwaltungsgericht entschied inzwischen, daß alle Kommunen den von der Bundesdruckerei festgesetzten Preis zu zahlen haben. Trotz dieser neuen Sachlage sieht der Bund keine Veranlassung, eine Änderung der Gebührenregelung herbeizuführen.

In Anbetracht der Besitzpflicht für den Personalausweis ist es nicht vertretbar, dem Bürger für den bis zur Einführung des neuen Personalausweissystems kostenlosen Personalausweis eine kostendeckende Gebühr abzuverlangen, in der neben dem Preis für die Bundesdruckerei auch der Verwaltungsaufwand der Kommunen zu berücksichtigen wäre. Andererseits ist nicht einsehbar, daß die bundesgesetzlich vorgeschriebene Gebühr für den Personalausweis in Höhe von 10 DM bereits bei dem Abgabepreis der

Bundesdruckerei von 13,69 DM zu einer Unterdeckung bei den Kommunen von 3,69 DM führt.

Die Gebühr für den Personalausweis sollte daher regelmäßig an den Abgabepreis der Bundesdruckerei angepaßt werden. Dem würde die vorgeschlagene Gebührenanhebung auf 15 DM Rechnung tragen.

Unter dem Gesichtspunkt, daß ein Reisepaß in der Regel nur für Urlaubs- und Geschäftsreisen in Nicht-EU-Staaten, die einen Personalausweis nicht als Grenzübertrittsdokument anerkennen, benötigt wird, soll die Paßgebühr auf kostendeckende 50 DM erhöht werden.

Durch eine Verlängerung der Gültigkeit des Passes und Personalausweises werden die Mehrbelastungen für den Bürger zumindest teilweise wieder aufgefangen und die Kommunen entlastet.

B. Lösung

Die entsprechenden Regelungen des Gesetzes über Personalausweise und des Paßgesetzes sind dahin gehend zu ändern, daß die Höchstgebühr für die Ausstellung eines Passes von derzeit 30 DM auf künftig 50 DM und die Gebühr für die Ausstellung eines Personalausweises von derzeit 10 DM auf künftig 15 DM erhöht wird. Daneben wird die Gültigkeitsdauer dieser Personaldokumente von zehn auf zwölf Jahre heraufgesetzt.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (123) – 213 02 – Pa 4/95

Bonn, den 11. Januar 1996

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 691. Sitzung am 24. November 1995 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und des Paßgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und des Paßgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über Personalausweise

Das Gesetz über Personalausweise in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1986 (BGBl. I S. 548) wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Abs. 4 Satz 1 wird das Wort „zehn" durch das Wort „fünfzehn" ersetzt.

2. In § 2 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „zehn" durch das Wort „zwölf" ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Paßgesetzes

Das Paßgesetz vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537), geändert durch Artikel 7 § 7 des Gesetzes vom 12. September 1990 (BGBl. I S. 2002), wird wie folgt geändert:

1. In § 5 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort „zehn" durch das Wort „zwölf" ersetzt.
2. In § 20 Abs. 2 Satz 3 wird die Zahl „30" durch die Zahl „50" ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am . . . in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Der Gebührenrahmen für die Ausstellung eines Passes und der Gebührensatz für die Ausstellung eines Personalausweises sind an die Kostenentwicklung anzupassen.

Die Gebühr für die Ausstellung eines Passes beträgt seit dem 1. Januar 1988 unverändert 30 DM. Die Gebühr von 10 DM für die Ausstellung eines Personalausweises wird seit dem 1. April 1987 erhoben.

Die Personaldokumente werden zentral in der Berliner Bundesdruckerei hergestellt. Durch die Privatisierung der Bundesdruckerei durch Umwandlung in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung werden alle Produkte der Bundesdruckerei mehrwertsteuerpflichtig. Dies führte – neben der Erhöhung des Abgabepreises für den Personalausweis zum 1. Januar 1988 von 9,70 DM auf 11,90 DM – zu einer weiteren Verteuerung der Personaldokumente für die Kommunen. So führt die Gebühr für den Personalausweis in Höhe von 10 DM bereits bei dem Abgabepreis der Bundesdruckerei von 13,69 DM zu einer Unterdeckung bei den Kommunen von 3,69 DM. Diese Kostendifferenz gilt es in Anbetracht immer enger werdender finanzieller Handlungsrahmen bei den Kommunen auszugleichen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Nr. 1

In Anbetracht der Besitzpflicht für den Personalausweis ist es nicht vertretbar, den Bürgern für den bis zur Einführung des neuen Personalausweissystems kostenlosen Personalausweis eine kostendeckende Gebühr abzuverlangen.

Andererseits ist nicht einsehbar, daß die bundesgesetzlich vorgeschriebene Gebühr für den Personalausweis in Höhe von 10 DM bereits bei dem Abgabepreis der Bundesdruckerei von 13,69 DM zu einer Unterdeckung bei den Kommunen von 3,69 DM führt.

Die Gebühr für den Personalausweis ist daher regelmäßig an den Abgabepreis der Bundesdruckerei anzupassen. Dem wird durch die Gebührenanhebung auf 15 DM Rechnung getragen.

Zu Artikel 2 Nr. 2

Die derzeitige Paßgebühr in Höhe von 30 DM deckt die Gesamtkosten für die Ausstellung eines Reisepasses bei weitem nicht ab. Der Abgabepreis der Bundesdruckerei beträgt zur Zeit 24,15 DM. Den Kommunen verbleiben somit lediglich 5,85 DM für die Abdeckung der entstehenden Kosten. Dem stehen reine Verwaltungskosten der Kommunen ohne die Herstellungskosten in der Bundesdruckerei in Höhe von ca. 25 DM gegenüber, die von den Kommunen zu tragen sind. Diese Kostenunterdeckung geht allein zu Lasten der Kommunen.

In Anbetracht der Tatsache, daß der Bund die Gebührensätze für die Ausstellung eines Reisepasses bundeseinheitlich festlegt, obwohl die Ausführung des Paßgesetzes Ländersache ist, trifft den Bund eine über das normale Maß hinausgehende, dem Prinzip der Bundestreue entsprechende „Fürsorgepflicht". Hieraus ergibt sich für den Bund die Verpflichtung, den Ländern und Kommunen ein zumindest annähernd kostendeckendes Handeln zu ermöglichen.

Unter dem weiteren Gesichtspunkt, daß ein Reisepaß in der Regel nur für Urlaubs- und Geschäftsreisen in Nicht-EU-Staaten, die einen Personalausweis nicht als Grenzübertrittsdokument anerkennen, benötigt wird, ist die Paßgebühr auf annähernd kostendeckende 50 DM zu erhöhen und durch eine Novellierung der Paßgebührenverordnung entsprechend auszuschöpfen.

Zu Artikel 1 Nr. 2 und Artikel 2 Nr. 1

Durch eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer des Passes und Personalausweises werden die Mehrbelastungen für den Bürger zumindest teilweise wieder aufgefangen und die Kommunen entlastet.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

1. Zu Artikel 1 Nr. 1

Bei der vom Bundesrat angestrebten Gebührenerhöhung für die Ausstellung eines Personalausweises weist die Bundesregierung zunächst auf die Gründe hin, die ursprünglich zu der Einführung einer Personalausweisgebühr geführt haben:

Im Hinblick darauf, daß jeder Deutsche verpflichtet ist, ab dem 16. Lebensjahr einen Personalausweis zu besitzen, wurden die Ausweise bis zum 31. März 1987 gebührenfrei ausgestellt. Gleichwohl hatten die Personalausweisbehörden an die Bundesdruckerei für die Lieferung der Blankovordrucke damals 2,49 DM zu entrichten. Dieser Preis würde im Jahr 1995 infolge des Fortschreitens der Kostenentwicklung 3,77 DM betragen.

Die mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes über Personalausweise am 1. April 1987 eingeführte Personalausweisgebühr von 10 DM sollte in etwa die Mehrkosten für die Herstellung der neuen fälschungssicheren Personalausweise abdecken. Sie sollte nicht zu einer Entlastung der Länder von den in den Ausweisbehörden bei den Kommunen anfallenden Personal- und Sachkosten führen. Diese Kosten haben die Länder seit Einführung des Personalausweises in der Bundesrepublik Deutschland tragen müssen, ohne hierfür eine Gebühr verlangen zu dürfen.

Der Herstellungspreis für die neuen Ausweise in der Bundesdruckerei betrug seit dem 1. Januar 1988 unverändert 11,90 DM. Aufgrund der nunmehr zum 1. Juli 1994 erfolgten Privatisierung der Bundesdruckerei hat diese den Herstellungspreis des Personalausweises zum 1. Juli 1994 von 11,90 DM um 15 % Mehrwertsteuer auf 13,69 DM angehoben.

Da der Herstellungspreis für den gebührenfrei ausgestellten Personalausweis nach altem Recht heute – wie o. a. dargestellt – 3,77 DM betragen würde, belaufen sich die Mehrkosten der Personalausweisbehörden für die Herstellung des fälschungssicheren Personalausweises derzeit auf 9,92 DM (13,69 DM −3,77 DM = 9,92 DM). Daraus folgt, daß die Mehrkosten für die Herstellung des neuen Personalausweises in der Bundesdruckerei weiterhin durch die Ausweisgebühr von 10 DM gedeckt sind. Hinzu kommt, daß die Mehrwertsteuer zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wird (derzeit im Verhältnis 50,5 % zu 49,5 %), so daß den Ländern der entsprechende Anteil an der nunmehr bei der Ausstellung von Personalausweisen anfallenden Mehrwertsteuer wieder zufließt.

Aus dieser Darstellung ergibt sich, daß der Bund die schwierige Finanzsituation der Personalausweisbehörden der Länder (Kommunen) in diesem Bereich nicht durch die Einführung des neuen Personalausweises verursacht hat.

Nach Artikel 104a Abs. 1 GG haben die Länder alle mit der Ausstellung von Personalausweisen zusammenhängenden Kosten zu tragen, da sie das Gesetz über Personalausweise gemäß Artikel 83 GG als eigene Angelegenheit ausführen. Soweit bei den Personalausweisbehörden eine Unterdeckung wegen Personal- und Sachkosten verbleibt, müssen die Länder diese den Personalausweisbehörden im Wege des kommunalen Finanzausgleichs erstatten.

Ob unbeschadet dessen im Hinblick auf die gegenwärtige Finanzsituation der Länder eine Gebührenerhöhung aus fiskalpolitischen Gesichtspunkten sachgerecht ist, wird der Gesetzgeber im weiteren Verlauf des Verfahrens sorgfältig zu prüfen haben.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2 und Artikel 2 Nr. 1

Personalausweise und Reisepässe sollen in erster Linie eine zuverlässige Identitätsfeststellung der betreffenden Person anhand des Lichtbildes ermöglichen. Infolge von Änderungen des persönlichkeitstypischen Erscheinungsbildes der abgebildeten Personen dürfen Fotos in Personaldokumenten daher nicht so alt sein, daß eine zweifelsfreie Identitätsfeststellung nicht mehr gewährleistet ist. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte hat der Gesetzgeber – nach Auffassung der Bundesregierung zutreffend – entschieden, die Gültigkeitsdauer der Dokumente auf zehn Jahre zu begrenzen. Der Bundesrat hat dem zugestimmt.

In diesem Zusammenhang wird auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personalausweisgesetzes in der Fassung vom 22. August 1979 (Drucksache 8/3129, Anlage 2) hingewiesen.

Die Polizeibehörden des Bundes und der Länder (Grenzschutzdirektion, Bundeskriminalamt, Landeskriminalämter) haben sich aus fachlicher Sicht (Gefährdung einer zuverlässigen Identitätsfeststellung) nahezu einhellig gegen eine Heraufsetzung der Gültigkeitsdauer der Dokumente ausgesprochen.

Auch in allen anderen EU-Staaten werden aus Sicherheitsgründen Personaldokumente mit einer Gültigkeitsdauer von höchstens zehn Jahren ausgestellt. Die im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehene höhere Gültigkeitsdauer von zwölf Jahren würde von dieser internationalen Praxis abweichen und ist somit auch aus diesem Grunde abzulehnen.

3. Zu Artikel 2 Nr. 2

Die Frage einer kostendeckenden Paßgebühr wurde bereits beim Gesetzentwurf des neuen Paßgesetzes eingehend erörtert. Dabei bestand Einvernehmen, daß einer kostendeckenden Paßgebühr die grundgesetzlich gewährleistete Ausreisefreiheit als Ausfluß der allgemeinen Handlungsfreiheit gegenüber zu

stellen ist. Dementsprechend hat der Gesetzgeber im neuen Paßgesetz einen Gebührenhöchstsatz für die Ausstellung von Reisepässen in Höhe von 30 DM festgelegt, wobei ihm bekannt war, daß die Gesamtkosten des neuen Passes (Herstellungs-, Personal- und Sachkosten) damals 35 DM bis 40 DM betragen würden (Begründung zu § 19 PaßGE, Drucksache 10/3303, S. 16).

Zur Entwicklung der Paßgebühr weist die Bundesregierung auf folgendes hin:

Vor Einführung des neuen fälschungssicheren Reisepasses betrugen die Vordruckkosten für den Paß rd. 5 DM, so daß bei Berücksichtigung der damaligen Paßgebühr von 10 DM den Paßbehörden der Länder (Kommunen) ein Deckungsanteil für Personal- und Sachkosten in Höhe von rd. 5 DM verblieb. Mit Inkrafttreten des neuen Paßgesetzes am 1. Januar 1988 hat der Gesetzgeber wegen der höheren Herstellungskosten des neuen Reisepasses (Fälschungssicherheit) die Paßgebühr – wie o. a. dargestellt – von 10 DM auf 30 DM angehoben. Der Herstellungspreis der Bundesdruckerei für den neuen Reisepaß betrug zunächst 24,75 DM. Der Deckungsanteil der Paßbehörden für die Personal- und Sachkosten in Höhe von rd. 5 DM hat sich somit durch die Einführung des neuen Passes nicht verändert.

Die Kostensituation der Paßbehörden wurde in der Folgezeit dadurch verbessert, daß die Bundesdruckerei den Herstellungspreis zum 1. Januar 1989 auf 21 DM herabgesetzt hat, ohne daß konsequenterweise zugleich die Gebühr gesenkt worden wäre. Nach der Privatisierung der Bundesdruckerei zum 1. Juli 1994 wird – wie beim Personalausweis – Mehrwertsteuer berechnet, so daß der Herstellungspreis derzeit 24,15 DM beträgt. Somit ist den Paßbehörden der Kostendeckungsanteil aus der Gebühr (d. h. rd. 5 DM je Paß) in jedem Falle erhalten geblieben. Hinzu kommt, daß den Ländern der entsprechende Mehrwertsteueranteil – wie bei der Personalausweisgebühr dargestellt – wieder zufließt.

Soweit den Paßbehörden der Länder bei der Ausstellung von Reisepässen eine Kostenunterdeckung verbleibt, müssen die Länder diese den Paßbehörden aus den unter Nummer 1 (vorletzter Absatz) genannten Gründen grundsätzlich im Wege des kommunalen Finanzausgleichs erstatten.

Ob unbeschadet dessen im Hinblick auf die gegenwärtige Finanzsituation der Länder eine Erhöhung der Paßgebühr aus fiskalpolitischen Gesichtspunkten sachgerecht ist, wird der Gesetzgeber im weiteren Verlauf des Verfahrens ebenfalls sorgfältig zu prüfen haben.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333